联合国 S/2019/322



安全理事会

Distr.: General
16 April 2019
Chinese
Original: English

秘书长关于塞浦路斯斡旋任务的报告

一. 导言

1. 安全理事会第 2453(2019)号决议请我至迟于 2019 年 4 月 15 日提交一份报告，说明我的斡旋工作情况以及在为开展以结果为导向的有意义谈判而达成协商一致起点方面取得的进展。安全理事会在该决议中还敦促双方和所有相关参与者商定工作范围，它将构成这种谈判的协商一致起点，以期在可预见的时限内商定解决方案，敦促他们重申在联合国主持下达成解决办法的政治意愿和承诺。

2. 本报告以 2018 年 10 月 6 日至 2019 年 4 月 10 日期间的新情况为重点，介绍了我的塞浦路斯问题副特别顾问伊丽莎白•什佩哈尔领导的斡旋任务团所开展的最新活动。报告还介绍了联合国高级官员简•霍尔•卢特代表我进行磋商的最新情况。

二. 背景和环境

3. 我在上次关于斡旋任务的报告(S/2018/919)中指出，根据卢特女士与塞浦路斯问题会议各方进行的初步磋商，我认为两族之间全面解决的前景依然存在。然而，我也指出，今后不会再有人继续支持无休止、无结果的进程，人们普遍认为，现状已不再可持续。在这方面，我表示打算请卢特女士继续开展讨论，评估双方究竟在多大程度上对关键问题意见一致，以及双方是否愿意纳入新的提议。我还指出，在全面谈判能够恢复之前，双方应商定工作范围，它将成为谈判解决塞浦路斯问题的协商一致起点。

4. 在上一个报告所述期间，两族领导人没有举行会议，而在本报告所述期间，希族塞人领导人尼科斯•阿纳斯塔西亚迪斯和土族塞人领导人穆斯塔法•阿金基要求在我的副特别顾问主持下于 2018 年 10 月 26 日和 2019 年 2 月 26 日举行两次会议。这些会议为两位领导人提供了难得的机会，就前进的道路进行面对面的意见交流，包括努力商定工作范围，以此作为以结果为导向的有意义谈判的协商一致起点。会议还宣布了一些重要的建立信任措施，其中一些措施自 2015 年 5 月以来一直悬而未决，并宣布了其他承诺和建立信任努力。

19-06434 (C) 220419 220419





5. 安全理事会在第 2453(2019)号决议中再次呼吁两位领导人改善谈判的公共气氛，包括通过更具建设性和协调的公众信息，使两族人民为解决问题做好准备。希族塞人和土族塞人市场研究公司在联合国和世界银行的参与下，于 2018 年底联合进行了公众看法调查，调查显示，两族大多数人对解决计划的情况知之甚少或根本不知情。与此同时，两族大多数人都表示希望解决问题，并对长期现状的影响感到担忧，包括担心政治、经济和社会代价以及与继续不能达成解决办法有关的后果。

6. 在本报告所述期间，双方确实就与谈判有关实质性问题和正在进行的磋商进行了公开辩论，这在很大程度上是由双方官方声明中的相互指责所形成的。因此，辩论没有改善围绕政治进程的气氛，没有利用两族对解决问题的持续愿望，也没有消除民众对长期现状影响的担忧。正如我在最近关于联合国塞浦路斯行动的报告(S/2019/37)中指出的那样，双方的立场相对于彼此都有所加强，联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)观察到停火线沿线违反军事现状的行为有所增加，这进一步加剧了这种局势。我将在 2019 年 7 月发布的关于联合国塞浦路斯行动的报告中向安全理事会提供缓冲区内和缓冲区沿线局势的最新情况。

7. 在本报告所述期间，双方总体上未能缓解公众的疑虑，即双方是否存在通过以结果为导向的有意义的进程达成全面解决的必要政治意愿。对和平进程未来的持续不确定性似乎阻碍了两族的政治参与，尽管公众看法调查表明他们希望更多的参与和投入。这种不确定性还可能进一步削弱人们对两族统一前景的信心。

8. 在本报告所述期间，两族在民间社会或非政府层面确实采取了若干重要举措。塞浦路斯宗教领袖在瑞典大使馆的主持下并在塞浦路斯和平进程宗教轨道的框架内继续参与。2018 年 12 月 11 日和 12 日，塞浦路斯和平进程宗教轨道与欧洲安全与合作组织民主制度和人权办公室合作，在尼科西亚为塞浦路斯宗教界领导人和代表组织了一次宗教或信仰自由培训活动。还组织了一场社交媒体运动，提请人们注意“反对性别暴力 16 天运动”，展示塞浦路斯宗教团体成员的团结一致，传递打击暴力侵害妇女和女孩行为的信息。此外，土族塞人和希族塞人政党的领导人和代表在斯洛伐克大使馆的主持下以及通过双边方式多次齐聚，在该岛每侧组织市民会议，鼓励两族对话和理解。2019 年 2 月 12 日，“两族倡议——统一塞浦路斯”在欧洲联盟委员会和欧洲议会驻塞浦路斯代表的支持下，还与该岛双方政党领导人组织了一次两族小组讨论，主题是“通过联邦实现统一：重建塞浦路斯的和平未来”。然而，这种两族接触在数量和范围上仍然有限。

三. 进程现状：磋商

9. 关于以我的名义进行的磋商，卢特女士继续与塞浦路斯问题会议各方单独讨论，这是她努力推动就工作范围达成共识的一部分，工作范围将成为可能谈判解决塞浦路斯问题的协商一致起点。在本报告所述期间，除了多次电话和其他磋商外，她还四次访问塞浦路斯，分别会见了阿金基先生和阿纳斯塔西亚迪斯先生，最近一次是在 2019 年 4 月 7 日。她还于 2018 年 12 月 12 日和 2019 年 2 月 26 日前往雅典，于 2018 年 12 月 13 日和 2019 年 3 月 11 日前往安卡拉，并于 2019 年

1 月 9 日和 2 月 15 日前往伦敦，会见了保证国希腊、土耳其和大不列颠及北爱尔兰联合王国的代表。2018 年 12 月 5 日，卢特女士还在欧洲联盟作为塞浦路斯问题会议观察员的背景下，会见了欧洲联盟外交和安全政策高级代表兼欧洲联盟委员会副主席。

10. 磋商期间，各方重申致力于寻找前进的道路。然而，尽管双方表示各自致力于实现先前的共识，并希望保持近两年前促成在瑞士克朗-蒙大拿举行会议的进展，但将这些承诺和愿望纳入作为恢复决定性谈判基础的工作范围的努力尚未成功。事实上，该岛最近的公开言论在语气和内容上，都强调的是继续导致两族分裂的分歧，而非能使他们团结起来的共同未来以及永久和平解决塞浦路斯问题所能带来的好处。

四. 进程现状：我的斡旋任务团的活动

11. 我的斡旋任务团继续积极接触广泛的利益攸关方，征求双方政党、民间社会团体、商界和分析人士对该岛政治发展和当前局势以及恢复谈判前景的意见。任务团还继续鼓励这些行为体参与培养和动员民众支持和平。

12. 除了为双方讨论和平进程的前进方向提供重要机会外，两次领导人会议也是推动他们就重要的建立信任措施和其他共识、包括就新倡议作出努力的有利时机。我的副特别顾问在领导人非正式会议之前与他们积极接触，强调他们在这方面所作努力的重要性。我的斡旋任务团与联塞部队密切合作，在技术层面与双方代表广泛合作，筹备非正式领导人会议并采取后续行动，特别是在执行建立信任措施方面，以推进对话并更广泛地建立信任。

13. 在 2018 年 10 月和 2019 年 2 月非公开举行的领导人会议之后，双方对恢复会谈的前景仍然抱有怀疑。虽然在建立信任措施方面取得了一些进展，但对取得实际进展或就工作范围达成一致的期望很低。

14. 我在关于联合国塞浦路斯行动的报告(S/2019/37)中指出，由于安全理事会一再鼓励双方开放其他过境点，两位领导人在 2018 年 10 月 26 日会晤后宣布在 Lefka-Aplici/Lefke-Aplıç 和 Deryneia/Derinya 开放两个新的过境点。自 11 月 12 日开放以来的头四个月里，新过境点登记了来自分界线两侧塞浦路斯人的 7 万多次过境，主要是通过 Deryneia/Derinya，这增加了两族之间的总体交流，并促进了过境点附近地区的经济发展。

15. 领导人还就执行和进一步发展建立信任措施采取了更多步骤，包括 2015 年商定的、安全理事会最近在第 2453(2019)号决议中明确呼吁的措施，如移动电话的互操作性和两个电网的互联互通。值得注意的是，在 2019 年 2 月 26 日的会议上，双方领导人重申了实现移动电话互操作性的承诺，并决定了总体实施办法，即通过双方运营商与设在欧洲的一个枢纽分别达成协议，以促进两族之间的更大互动。此外，他们宣布两个电网已经实现互联。特别是，他们宣布决定将临时供电安排永久化并不加任何限制。他们还确认，电力输送将根据需要继续进行。这些公告受到了两族的积极欢迎。

16. 两位领导人进一步确认，他们同意清除 18 个疑似危险区，该岛两边各有 9 个，以期实现塞浦路斯无地雷的目标。此外，双方还同意交换艺术品。我的斡旋任务团正与双方合作，包括通过文化技术委员会，执行双方领导人就后者达成的协议。领导人还讨论了其他可能的建立信任措施。

17. 继 2019 年 2 月 26 日的会议之后，双方还采取了其他几个步骤，以落实双方领导人关于建立信任措施的协议。特别是，双方在我的斡旋任务团、联塞部队的支持下，并与欧洲联盟委员会密切协调，继续加紧工作，以便按照双方领导人商定的框架，就移动电话的互操作性达成最后技术协议。

18. 在 2019 年 2 月 26 日的会议上，两位领导人对安全理事会一再发出的呼吁作出回应，并公开宣布他们决定加强各技术委员会的工作。除了这一政治承诺外，4 月 10 日，双方在我的斡旋任务团的协助下，并与欧洲联盟委员会和联合国开发计划署(开发署)密切磋商，设立了一个由欧洲联盟资助的机制，以支持各技术委员会的活动及其能力发展。更确切地说，该机制将支持相关努力，旨在采取和执行多种办法，解决影响塞浦路斯人日常生活的问题，加强其能力，并提高其工作的影响力和可见度。

19. 我的斡旋任务团在联塞部队的支持下，继续为领导人在联合国主持下设立的十二个技术委员会的工作提供便利，这是和平进程的一部分。与前几个报告期类似，那些多年来一直稳步开展活动的委员会保持了会议和活动的节奏，例如文化遗产技术委员会以及犯罪和刑事事项技术委员会的“联合通信室”。其他委员会则不太活跃或根本没有开会。值得欢迎的事态发展之一是，在整个报告所述期间，在塞浦路斯问题会议结束后一直处于休眠状态的委员会出现一些恢复活力的迹象，各委员会负责人和成员之间的会议和接触次数增加，并审议和商定了更多活动和项目，包括为执行领导人商定的建立信任措施而开展的活动和项目，不过这些委员会仍远未发挥全部潜力。

20. 在本报告所述期间，各技术委员会开展的工作以具体方式说明了它们如何能够支持双方领导人，为两族开展有意义的活动，凸显和解的好处。例如，经济和商业事务技术委员会就电网互联和移动电话互操作性等关键的建立信任措施开展了工作，显示了各委员会支持高级政治决策和建立信任的潜力。同样，教育和文化技术委员会汇集两族学生、教师和艺术家，展示了两族努力促进相互理解和实际交流方面的价值。特别是，教育技术委员会加紧努力实施“想象”项目，旨在通过和平教育和接触，增进两族学童之间的联系。教育技术委员会推出了一项进行全岛考察访问的新举措，旨在为学生提供机会，共同合作研究塞浦路斯各地的文化遗产和自然环境。名为“向尼科西亚学习”的考察访问倡议的试点阶段于 2019 年 3 月 27 日在尼科西亚围墙城市的两个地点启动，来自两族的 50 名学生和 8 名教师参加了这一活动。

21. 在本报告所述期间，文化技术委员会这一特别活跃的委员会完成了对法马古斯塔两座历史建筑(圣安妮教堂和坦纳清真寺)的保护工作。2019 年 3 月 20 日的竣工仪式吸引了一大批人，包括法马古斯塔居民、塞浦路斯马龙派成员和当地外交官。3 月 27 日，文化技术委员会进一步宣布，将在塞浦路斯各地修复 6 个墓地，以响

应各族要求委员会将这一举措纳入项目清单的请求，着重以希族塞人和土族塞人墓地作为试点项目。这两项举措都得益于开发署的支持和欧洲联盟的资助。

22. 在安全理事会呼吁振兴性别平等问题技术委员会的工作后，双方商定，该委员会将率先采取举措，重点关注性别平等与气候变化的交叉问题。最后，广播技术委员会、危机管理技术委员会和环境技术委员会的接触和会议日益增多，这突出表明，可以通过技术委员会等社区间渠道更有效地处理与两族有关的实质性问题。

23. 在我上次关于斡旋任务的报告中，我建议在联合国协助下，对各技术委员会过去 10 年的活动和运作方式进行一次清点，这可能有助于确定潜在的改进领域以及加强和精简其工作的方法。自那时以来，我的斡旋任务团已开始与双方一起推行这一倡议。

24. 在同份报告中，我重申需要让妇女和青年更多地参与建立对解决方案的支持。最近一轮谈判将领导人于 2015 年设立的性别平等问题技术委员会纳入了这一进程。关于妇女在会谈中的作用，虽然所有担任这一进程的领导职务、包括双方的领导人和谈判者都是男子，但两个谈判小组都包括担任核心职位的妇女，对谈判进程作出了积极的实质性贡献。我自己的斡旋任务团，连同联塞部队的领导层，也树立了榜样，彰显了妇女在联合国在塞浦路斯的工作、包括在促进谈判方面发挥的决定性作用。

25. 关于民间社会，一直以来有一个积极的妇女核心小组促进岛上的和平与和解，但民间社会的努力与谈判进程之间没有系统联系。除了需要让更多的妇女参与和平进程，包括设法纳入民间社会妇女的贡献之外，协议的实质内容今后还必须对性别问题有敏感认识，以反映和解决包括妇女在内的社会所有成员的关切和需要。

26. 按照安全理事会第 2453(2019)号决议的要求，我的斡旋任务团已开始推进对解决方案进行具有性别敏感性的社会-经济影响评估。在本报告所述期间，重点是为评估奠定基础，特别关注评估的实质性范围和重点、成果传播以及关键利益攸关方的参与和磋商。该倡议将与双方、相关专家和民间社会行为体磋商实施，以期增进各方对全面解决方案的社会经济效益和挑战的理解。在评估中，还将注意解决方案对妇女和男子的不同影响。按照安全理事会的要求，将与这两族分享评估成果。

五. 意见

27. 我强调，塞浦路斯问题的持久解决之道仍然首先掌握在当事方手中。正如我先前指出的，双方必须作出妥协才能达成解决方案。我还指出，全面解决方案将为增长、繁荣和信心开辟机会，否则这些机会就浪费了。

28. 阿纳斯塔西亚迪斯先生和阿金基先生同意推进若干建立信任措施，其中一些措施是在 2015 年 5 月最近一轮谈判开始时商定的，这是一个可喜的事态发展。他们在执行早先对这些措施的承诺方面几乎拖延了四年，这是造成摩擦的原因之

一。这些步骤恰逢一个重要时刻，因为各方正在努力商定工作范围，这是自 2017 年 7 月 7 日塞浦路斯问题会议闭幕以来和平进程中的一些积极进展。

29. 虽然领导人就建立信任措施达成协议值得赞扬，但至关重要的是，双方应继续寻求解决办法和创造性方法，以确保措施(特别是早就应该实现的移动电话的互操作性)得以执行，特别要考虑到双方公众的期望。我认为，已经实施的建立信任措施，如 2018 年 11 月开放两个新过境点，以及电网互联互通，都有助于为该岛的和平与和解营造一些势头。然而，只有展示返回谈判桌的具体迹象，包括为此就工作范围达成协议，才能令人信服地向两族、其他有关各方和整个国际社会保证和平进程的真正前景。

30. 我仍然相信，要使解决方案可持续，两族必须充分了解解决方案的轮廓以及不实现解决方案的后果。这需要一种开放、建设性的对话，摒弃两极分化的言辞，注重所有塞浦路斯人的利益。在这方面必须作出更多努力，我鼓励双方，特别是双方领导人，考虑如何进一步加强有关进程和总体情况的积极信号和更多信息。这还需要民间行为体、青年和妇女更多地参与和投入，以建立对商定和执行解决协定所需步骤的信心。应作出更多努力，增加两族合作的机会，以促进两族之间建立信任。最近的公众看法调查表明，两族都有兴趣开展这种合作。

31. 我欢迎两族技术委员会增加活动，也欢迎有关各方承诺支持这些委员会。然而，正如我在 2019 年 1 月 11 日的报告(S/2019/37)中所指出的，领导人在我的斡旋任务团主持下于 2008 年设立的各技术委员会仍有巨大潜力尚待挖掘。虽然其中一些委员会多年来的工作缺乏一致性，但应当认识到，总体而言，它们不仅追求了其最初宣布的目标，即解决影响岛上人民日常生活的问题，而且还有助于保持双方之间就重要事项进行的对话，展示两族接触的实际好处，包括对广大公众的好处，并为领导人开展建立信任活动和执行建立信任措施提供途径。在领导人的明确支持和充足资源的支持下，进一步振兴和加强这些委员会的工作，将是开发其潜力的重要步骤，有助于实现塞浦路斯人的利益和实现全面持久解决。

32. 在这方面，我欢迎双方表示愿意接受在联合国协助下对各技术委员会的活动和运作方式进行评估。我希望他们将充分参与这项工作，以确定进一步改进和利用这些委员会的具体方法。

33. 关于围绕碳氢化合物勘探的持久紧张局势，我重申，在塞浦路斯境内和周围发现的自然资源应使两族都受益，并可成为寻找塞浦路斯问题持久解决办法的强大动力。

34. 我感谢所有对话者与卢特女士接触时表现出的接纳和坦率。在所有这些接触中，各方明确表示同意，无休止的谈判时代已经过去，现状是不可持续的。他们还重申致力于寻找在联合国主持下实现持久解决的前进道路，并表示希望，我将继续通过卢特女士的努力，设法恢复谈判，从而在可预见的未来达成协议。

35. 我希望正在进行的磋商将促成谈判恢复，我将全力进行斡旋，以期实现塞浦路斯问题的持久解决。在这方面，我呼吁两位领导人及其两族、保证国和其他有关各方以建设性、创造性和必要的紧迫感参与这些努力。

36. 几十年来，安理会一贯支持建立反映塞浦路斯两族政治平等的两区两族联邦。为帮助各方推进这一愿景，2017 年 6 月 30 日，我提出了一个六点框架，以帮助澄清在关键问题上的分歧。我敦促各方建设性地考虑这些方面。

37. 虽然最近帮助确定工作范围的努力尚未取得成果，但我仍然希望各方利用这一机会克服持续存在的分歧。我们以前看到过光明的一线希望，包括 2014 年 2 月 11 日的《联合宣言》和双方愿意在 2017 年前往克朗-蒙大拿。然而，我们也看到过希望的破灭。我们应向所有塞浦路斯人承诺，尽一切努力支持各方实现一个在和平与安全环境中团结一致的岛屿的愿景。

38. 我认识到，今后不会再有人继续支持无休止、无结果的进程，那种状况已成为历史。人们一致认为，维持塞浦路斯问题悬而未决的现状是不可持续的。因此，我将请卢特女士代表我继续进行讨论。必须怀着紧迫感和专注感，为今后的道路做好充分准备。我敦促领导人和保证国继续与卢特女士进行建设性接触，并在必要时相互接触，为恢复谈判奠定基础。这种接触需要注入一种使命感和决心，以便在可预见的范围内取得圆满成功。

39. 最后，我要感谢我的副特别顾问和我塞浦路斯斡旋任务团的工作人员，他们矢志不渝地履行了安全理事会赋予他们的职责。我还要感谢卢特女士主持委托给她的磋商。